DIREITO INTERNACIONAL

A proteção internacional dos direitos humanos

Gabriel Bonesi Ferreira

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

> Descrever a evolução histórica dos direitos humanos.
> Explicar os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos.
> Identificar os programas de proteção aos direitos humanos no Brasil.

Introdução

A teoria dos direitos humanos estabelece a existência de alguns direitos básicos que são inerentes a todos os seres humanos. Os direitos humanos são classificados em três espécies: direitos de liberdade, direitos sociais e direitos de fraternidade ou solidariedade. Vários direitos compõem cada uma dessas espécies. Atualmente, assiste-se a uma internacionalização dos direitos humanos, considerados universais a todos os seres humanos, independentemente de sua condição ou local de residência.

Neste capítulo, você estudará os direitos humanos no contexto do direito internacional, a começar por sua evolução histórica, sua classificação e suas características. Além disso, verá os principais mecanismos internacionais de proteção de direitos, tanto em âmbito global quanto regional. Por fim, examinará os meios de proteção dos direitos humanos no Brasil, principalmente pela incorporação legislativa de suas normas e por programas de políticas públicas.

Evolução histórica dos direitos humanos

O tema dos direitos humanos é constantemente debatido nas sociedades atuais em diferentes níveis: acadêmico, da prática jurídica, para justificar ou censurar atos de governos ou grupos organizados, dentre muitos outros casos. O que hoje se define como direitos humanos é resultado de diversos movimentos históricos e legislações paradigmáticas que serviram de base ao principal documento internacional da atualidade que trata do tema: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Segundo Hunt (2009), a linguagem dos direitos humanos surgiu na segunda metade do século XVIII, com a utilização de termos como "direitos do homem" e "direitos naturais" para designar direitos que seriam comuns à toda a humanidade, mas já sem consenso quanto às suas origens ou fundamentos. O debate sobre os direitos humanos é contínuo e ininterrupto, passando por avanços, retrocessos e mudanças, evidenciando que "[...] os direitos permanecem sujeitos a discussão porque a nossa percepção de quem tem direitos e do que são esses direitos muda constantemente. A revolução dos direitos humanos é, por definição, contínua" (HUNT, 2009, p. 15).

Dessa maneira, antes do século XVIII não havia uma linguagem ou uma teoria que fundamentasse a existência de direitos humanos tal como definimos na atualidade, especialmente com a característica de universalidade. Autores de direito internacional referenciam alguns momentos históricos e marcos legislativos ao tratar da evolução histórica dos direitos humanos. Portela (2017) escreve que o Código de Hamurabi (1690 a.C.), da civilização Suméria, já estabelecia alguma proteção a direitos individuais, como o direito à vida, à propriedade e à honra. Do mesmo modo, os Dez Mandamentos expressavam a proteção a direitos para o povo judeu. Além deles, o direito natural pensado na Grécia Antiga e a Lei das Doze Tábuas romana podem ser considerados antecedentes históricos dos direitos humanos, ainda que de modo limitado. Tais normas se restringiam aos povos submetidos a elas, não sendo então possível pensar em uma universalidade a todos os seres humanos. Inclusive, mesmo analisando a aplicação dessas normas no seio de cada uma das civilizações, constata-se que elas não garantiam direitos a todos. O escravo na sociedade romana, por exemplo, era considerado *res*, isto é, "coisa" destituída de qualquer direito e personalidade jurídica aos olhos do direito (VASCONCELOS, 2012).

Assim, nessas normas não havia de fato uma ideia de universalidade a todos os seres humanos, uma das características primordiais dos direitos humanos. A ideia de "universalidade" era restrita a determinados grupos e estamentos da sociedade. Segundo Portela (2017), foi a doutrina cristã que introduziu decisivamente a ideia de universalidade de regras e de princípios a todos os seres humanos, inclusive abarcando pessoas socialmente à margem do espectro de direitos e proteções vigentes.

Portela (2017) e Teixeira (2020) reconhecem a Magna Carta Libertatum, ou Carta Magna Inglesa, de 1215, como a primeiro marco histórico de reconhecimento de direitos individuais ou de liberdade dotados de certa universalidade, por se referir a todos os indivíduos do Reino Unido em relação a seu rei. A Carta Magna, outorgada pelo rei João Sem Terra, da Inglaterra, limitava os poderes do rei e o submetia à própria lei, além de reconhecer alguns direitos, como de acesso à justiça e de liberdade. A Carta Magna não é um marco apenas para os direitos humanos, mas também para o constitucionalismo e para a ideia de um estado de direito.

As outras principais fontes inglesas foram: a Lei de Habeas Corpus (1679), que buscava proteger a liberdade individual contra a prisão de alguma autoridade coatora, e a Bill of Rights (1689), vista como outro documento central para o constitucionalismo do Reino Unido, na medida em que estabeleceu as competências e limites aos poderes da monarquia e do parlamento. Em matéria de direitos humanos, proibiam, por exemplo, a fixação de multas excessivas, além de punições incomuns e ilegais.

O Iluminismo, no século XVIII, foi o movimento cultural, intelectual e filosófico que influenciou profundamente os ideais e as normas da época. Com o Iluminismo, surgiram diversos conceitos fundamentais para o direito contemporâneo, como a ideia de um estado de direito, a separação de poderes, a necessidade de limitação dos poderes do Estado por meio de normas, a existência de direitos naturais e universais a todos os seres humanos, dentre muitos outros. Também foi a primeira vez que surgiu uma linguagem de direito humanos, na qual se começou a defender a existência de direitos básicos que seriam "naturais" e inerentes a todos os seres humanos.

Nos Estados Unidos, tais concepções influenciaram a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (Declaração de Virgínia), de 1776, que culminou com a Declaração de Independência do país no mesmo ano. Ambos documentos, que estabelecem que os seres humanos nascem iguais e são dotados de direitos inerentes à existência humana, acabaram influenciando a Constituição norte-americana, de 1787. A universalidade desses direitos e de tais documentos é

realmente relevante, mas é necessário considerar suas contradições, tendo em vista que, apesar de prescrever a igualdade e liberdade de todos, a escravidão nos Estados Unidos foi legalmente abolida apenas em 1865, com a edição da 13º emenda à Constituição.

No entanto, foi na Revolução Francesa (1789) que se produziu a principal declaração de direitos desse período: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Essa declaração influenciou profundamente a concepção de direitos humanos e as legislações posteriores, apesar de ser um fato histórico posterior à Declaração da Virgínia e à Declaração de Independência Americana. Isso porque a Revolução Francesa representa o início da derrocada dos regimes absolutistas, da instauração do estado de direito e da separação entre religião o Estado (laicidade). Além disso, no século XVIII a influência francesa no mundo era muito maior do que a dos Estados Unidos, de modo que a Revolução Francesa serviu de modelo para muitas outras mudanças políticas não somente na Europa, mas em todo o mundo.

Ademais, a declaração francesa é mais abrangente em matéria de direitos humanos, se comparada aos documentos norte-americanos de então. Dentre outros direitos, estabelece que: os homens nascem e são livres e iguais em diretos (art. 1º); ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão em casos previstos em lei e de acordo com ela (art. 7º) além da proibição de imposição de penas que não estejam previstas em lei (art. 8º); todo acusado é inocente até que se declare o contrário, bem como que, caso detido, deve ser tratado sem rigores desnecessários; estabeleceu a liberdade de opinião e religiosa (art. 10º e 11º); e a inviolabilidade da propriedade (art. 17º) (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, [20--?]).

A influência da Revolução Francesa é tamanha que seu lema — “liberdade, igualdade e fraternidade” — resume e norteia outras declarações de direito posteriores, e também a teoria das gerações ou dimensões de direitos humanos. Como explica Dias (2017), o jurista Karel Vasak (1929–2015) foi o primeiro a defender a ideia das três gerações (ou dimensões) de direitos Humanos, aludindo ao lema da Revolução Francesa: os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade, os de segunda são os direitos de igualdade e os de terceira são os direitos de fraternidade. Os direitos de liberdade estão relacionados aos direitos civis e políticos; os direitos de igualdade referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais; e os direitos de fraternidade ou de solidariedade são aqueles relacionados à cooperação internacional, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, à paz, ao desenvolvimento sustentável, à qualidade de vida, etc.

Saiba mais

O emprego do termo "dimensões" ou "gerações" é escolha de autores do tema. O que deve ficar claro é que os direitos conquistados geração a geração ou dimensão a dimensão não excluem os antecedentes, ou seja, os termos "dimensões" e "gerações" não estão ligado à eficácia dos direitos. O uso do termo "geração" é mais adequado no sentido de reconhecer que os direitos foram historicamente conquistados, mas pode passar a ideia de que uma geração supera a outra, ao invés de suplementá-la. Por outro lado, o termo "dimensão" consegue preservar melhor a ideia de eficácia e suplementação entre as dimensões de direitos, mas não fornece em si a ideia da historicidade da conquista dos direitos.

Como destacam Portela (2017) e Teixeira (2020), os direitos conquistados pelos documentos ingleses, norte-americanos e franceses foram especialmente influenciados pelo pensamento liberal iluminista. Por isso, criam e resguardam principalmente os "direitos de liberdade" (primeira geração/dimensão). Porém, a partir do século XIX e principalmente no século XX, os desafios sociais e a influência do marxismo geraram a necessidade de garantia dos direitos de igualdade (segunda geração/dimensão). Segundo Portela (2017), a Declaração de Direitos da Constituição Francesa de 1848, resultante da instauração da Segunda República Francesa (1848–1851), já previa direitos relacionados à liberdade do trabalho, além de assistências àqueles sem meios financeiros para garantir a própria sobrevivência.

No século XX, os direitos sociais ganharam evidência. O México foi pioneiro no constitucionalismo social ao promulgar sua Constituição de 1917, estabelecendo constitucionalmente pela primeira vez os direitos sociais (FIX-ZAMUDIO; MC-CREGOR, 2017). Dois anos depois, em 1919, a Alemanha promulgou a chamada Constituição de Weimar, que reconheceu os direitos sociais como direitos fundamentais. Vale mencionar também a Constituição Russa de 1918, promulgada após a Revolução Russa de 1917, que consolidou os ideais revolucionários marxistas-leninistas, além de estabelecer direitos aos trabalhadores. Portela (2017) ressalta que a proteção aos direitos sociais passou a ser tema das primeiras organizações internacionais criadas após a Primeira Guerra Mundial (1914–1918), em especial Organização Internacional do Trabalho (OIT), preocupada com a melhoria das condições laborais no mundo.

A internacionalização dos direitos humanos e a ideia de direitos difusos, direito a um meio ambiente sustentável, autonomia dos povos, direito à paz, etc., são direitos de terceira geração/dimensão que passaram a ser difundidos e positivados principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Há autores que falam até em mais de três gerações de direitos, mas, em grande medida, as outras gerações aparentam ser consequências ou subespécies de uma das três primeiras dimensões/gerações.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) "[...] os direitos humanos adquirem o caráter de prioridade da sociedade internacional, mormente a partir da criação da ONU (1945) e da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)" (PORTELA, 2017, p. 691). Os direitos humanos retomam a centralidade do debate político e jurídico internacional em razão dos horrores da guerra e do Holocausto nazista. A referida declaração, principal documento internacional sobre direitos humanos da atualidade, pode ser interpretada tanto como uma resposta aos eventos históricos passados quanto como uma proposta para o futuro. Portela (2017) afirma que a Declaração Universal é uma resolução da ONU e, por isso, não tem efeito vinculante, apesar de ser a principal referência aos direitos humanos na atualidade, servindo inclusive de referência para a elaboração de tratados, para a constituição de organizações com finalidade de defesa de direitos humanos, além ser servir de conteúdo para a positivação de direitos pelos Estados.

Considerando a importância dos direitos humanos, a seguir são destacadas algumas de suas características (PORTELA, 2017).

- **Universalidade:** os direitos humanos referem-se a todos os membros da espécie humana, sem qualquer tipo de distinção de sexo, raça, nacionalidade, crenças, etc.
- **Inerência:** são próprios de todos os seres humanos, e não precisam ser outorgados ou concedidos por Estados, organismos ou qualquer outra instituição.
- **Transnacionalidade:** independem da nacionalidade ou do Estado, e são aplicáveis a todos indistintamente.
- **Historicidade e proibição do retrocesso:** são direitos conquistados historicamente e refletem os anseios e necessidades das sociedades ao longo da história. Porém, os direitos conquistados podem ser suprimidos ou modificados somente por outra norma mais protetiva e garantidora da dignidade humana, ficando vedado o retrocesso ou supressão de direitos conquistados.
- **Indisponibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade:** os direitos estão vinculados e são inerentes a todos os seres humanos. Assim, sua aplicabilidade não pode ser afastada em hipótese alguma, nem mesmo por eventual "renúncia".

- **Imprescritibilidade:** são imprescritíveis, não caducam nem perdem efeito em razão do decurso do tempo.
- **Indivisibilidade, interdependência e complementaridade:** são características atreladas à dimensão de direitos. Assim, uma nova dimensão não exclui a antecedente, e todos os direitos humanos devem ser considerados em seu conjunto, em sua complementaridade ou suplementaridade mútua.
- **Primazia da norma mais favorável:** no conflito entre direitos, deve-se sempre aplicar a norma mais favorável. Assim, um direito humano não pode ser usado como justificativa para deixar de aplicar outro que melhor proteja a dignidade humana.
- **Caráter não exaustivo das listas de fatores de discriminação:** as normas de direitos humanos costumeiramente fazem referência a fatores de discriminação que não devem ser considerados exaustivos, mas exemplificativos, tendo em vista o seu caráter universal.

Sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos

Os direitos humanos possuem conteúdo e estabilidade que permitem a sua aplicação. Tendo em vista a importância que passou a ser dada aos direitos humanos, a comunidade internacional criou diversos sistemas para a sua proteção. Esses sistemas atuam tanto em âmbito global, administrado principalmente pela ONU, quanto em âmbito regional, buscando a proteção dos direitos humanos de modo adstrito a uma determinada região. O sistema global e o regional são internacionais, na medida em que envolvem mais de um Estado.

Portela (2017, p. 867) explica que o sistema global "é composto por tratados abertos à adesão de todos os Estados, indistintamente de sua localização geográfica, e de órgãos voltados a promover a dignidade humana em todo o mundo". A ONU é, na atualidade, a principal organização internacional que permite a negociação de tratados e o monitoramento do seu cumprimento pelos Estados signatários. A seguir, examinaremos alguns dos principais tratados e documentos produzidos pela ONU.

Carta da ONU (Carta das Nações Unidas)

A Carta da ONU é o tratado de que criou a própria Organização, firmado em 1945, em San Francisco, Estados Unidos. De acordo com Portela (2017),

a Carta da ONU não consagra direitos especificamente, mas estabelece que a proteção da dignidade humana é "um dos fundamentos da paz e do bem-estar no mundo e atribui, portanto, à promoção dos direitos humanos o caráter de tema prioritário da sociedade internacional" (PORTELA, 2017, p. 868).

Assim, a Carta da ONU colaborou de modo profundo para promover o tema da proteção internacional de direitos humanos, ultrapassando as fronteiras dos Estados. A Carta da ONU está impregnada de referências a direitos humanos e liberdades fundamentais, abrindo caminho para a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, do ponto de vista formal, uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, proclamada em 1948. Não é um tratado, e sim uma recomendação juridicamente não vinculante (PORTELA, 2017). Contudo, isso não minimiza sua importância, tendo em vista que seu conteúdo foi aplicado em diversos Estados e de diferentes modos, além de ter servido de conteúdo para tratados posteriores, firmados por diversas nações pelo mundo.

Mazzuoli (2020) ressalta que a Declaração Universal dos Direitos Humanos serviu de paradigma para a Constituição brasileira de 1988, que chegou a copiar vários de seus dispositivos. Independentemente da obrigatoriedade, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerada por Portela (2017, p. 869) "um marco decisivo no processo de internacionalização dos direitos humanos e referência básica de todo e qualquer sistema voltado a proteger e a promover a dignidade humana".

A Declaração Universal dos Direitos Humanos trata de direitos e garantiras individuais, além de direitos sociais e culturais, e fundamenta-se na liberdade e na igualdade dos seres humanos, estabelecendo que todos devem se tratar "com espírito de fraternidade" (art. 1º, DUDH, ONU, 1948). A declaração estabelece em um rol não exaustivo causas de discriminação, exaltando a igualdade, a liberdade e a capacidade de gozar de direitos independentemente da distinção de qualquer espécie (art. 2º, DUDH, ONU, 1948).

A dignidade humana se expressa em diversos dispositivos, como no direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º, DUDH, ONU, 1948); na proibição da submissão de qualquer pessoa à escravidão, servidão ou tráfico (art. 4º, DUDH, ONU, 1948); na proibição da tortura, tratamento ou castigo

cruel, que seja considerado “desumano ou degradante”, ou de ser preso, detido ou exilado arbitrariamente (art. 5 e 9, DUDH, ONU, 1948); e no direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei (art. 6º, DUDH, ONU, 1948). O princípio de igualdade é evidente no art. 2º e no direito de todos serem iguais perante a lei (art. 7º, DUDH, ONU, 1948).

O respeito aos direitos individuais se expressa no direito de todo ser humano receber acesso efetivo a tribunais em caso de violação de direitos fundamentais (art. 8º, ONU, 1948); de ser julgado por tribunal imparcial e independente (art. 10, ONU, 1948); na presunção de inocência (art. 11, ONU, 1948); na independência e respeito à vida privada e familiar (art. 12, ONU, 1948); à liberdade de locomoção e residência em seu Estado, de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e de regressar (art. 13, DUDH, ONU, 1948), dentre outros.

Por sua vez, os artigos 22 a 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos têm como enfoque os direitos sociais, econômicos e culturais, dentre os quais se destacam o direito à segurança social e expressamente “direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade” (art. 22, DUDH, ONU, 1948); o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, bem como à limitação das horas de trabalho, ao repouso e ao lazer (art. 23 e 24, DUDH, ONU, 1948); o direito a um padrão de vida que proporcione bem-estar geral (art. 25, ONU, 1948); e o direito à instrução e à cultura (art. 26 e 27, ONU, 1948).

Pactos e convenções internacionais

Além da Carta da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerados mais gerais, há outros tratados com a finalidade de garantir internacionalmente os direitos humanos, com destaque para (PORTELA, 2017): Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos com Vistas à Abolição da Pena de Morte (1989); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção para a Prevenção e a Repressão ao Crime de Genocídio (1948); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção sobre os Direitos da Criança; e Protocolos Facultativos (1989), dentre outros.

Monitoramento e proteção dos direitos humanos: sistema global

As normas dos direitos humanos são garantidas, monitoradas e verificadas por diversos órgãos da ONU, dentre os quais é possível destacar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) como o principal órgão da entidade encarregado de proteger os direitos humanos e coordenar e dirigir as ações da ONU em matéria de direitos humanos. O ACNUDH tem competência para analisar casos de violação dos direitos humanos, enquanto suas deliberações têm natureza de recomendações, não podendo, contudo, impor sanções aos Estados.

Outro órgão relevante é o Conselho de Direitos Humanos (CDH), vinculado à Assembleia Geral da ONU. Tem a função de acompanhar e verificar o cumprimento dos direitos humanos de um modo geral, inclusive formulando recomendações à Assembleia Geral e analisando casos de violação de direitos.

Além deles, existem diversos órgãos vinculados a tratados que podem ter características e composições diferentes. A principal característica comum é serem temáticos, ou seja, ao contrário do ACNUDH e do CDH, suas atribuições estão relacionadas ao cumprimento de tratados específicos, de acordo com a temática. Exemplos desses órgãos são: Comitê de Direitos Humanos e Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos; Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERDJCEDR); Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW); Comitê para os Direitos da Criança (CRC); Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD); e Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Órgãos jurisdicionais

Portela (2017) ressalta que não existe na atualidade um tribunal internacional destinado expressamente a promover a aplicação de normas internacionais de direitos humanos de modo global. Porém, existem organizações e órgãos que podem atuar nessa área, dentre os quais se destaca o Tribunal Penal Internacional (TPI), que tem competência para processar e julgar pessoas que tenham cometidos crimes internacionais tipificados em seu estatuto e que sejam de maior gravidade e alcance internacional, claramente incluindo violações aos direitos humanos, como em casos de crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (PORTELA, 2017). Contudo, o TPI não tem competência para julgar toda e qualquer violação de direitos

humanos, apenas aquelas de natureza mais grave. O TPI é uma organização independente da ONU, apesar de ambos manterem uma relação de cooperação.

De acordo com Portela (2017), a Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judiciário da ONU, também pode atuar na área de direitos humanos, com base no art. 36 de seu estatuto, que define suas competências (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, [202-?]). Porém, sua atuação também é limitada, pois aceita apenas Estados soberanos como partes no processo. Além disso, tem competência para conhecer e analisar qualquer controvérsia que envolva o tema de direito internacional, ou seja, sua atuação não é específica para a proteção de direitos humanos.

Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

Além da ONU, existem sistemas regionais que fazem parte de organizações internacionais regionais que reúnem certos Estados de acordo com sua localização geográfica e que objetivam proteger e promover a dignidade humana. Portela (2017) explica que esse modelo busca reunir Estados com mais afinidades entre si, o que seria um fator de facilitação na tomada de decisões e aplicação e criação de normas em âmbito regional. A maior proximidade e especialidade dessas organizações pode favorecer a amplitude e efetividade de suas ações.

Os três sistemas regionais de proteção são: interamericano, africano e europeu. O sistema interamericano, do qual o Brasil e todos os Estados da América fazem parte, é administrado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O sistema africano foi instituído pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (também conhecida como Carta de Banjul) e é vinculado à Organização da Unidade Africana (OUA). Segundo Mazzuoli (2020), trata-se do sistema que possivelmente enfrentará as maiores dificuldades entre os demais, em razão das singularidades, diversidades e heterogeneidade do continente africano. A isso pode se somar a herança pós-colonial, que construiu Estados desconsiderando as diferenças socioculturais dos povos originários, bem como a existência de estruturas de poder estatal muitas vezes instáveis e precárias, sem desconsiderar as marcas deixadas pela pobreza e pela exploração colonial-imperialista imposta aos povos africanos.

Por sua vez, o sistema europeu apresenta dois modelos de proteção: o Conselho da Europa (composto por 47 Estados) e o sistema da União Europeia (com 28 Estados). O Conselho da Europa é o mais antigo dentre os sistemas regionais, considerado também o mais amadurecido dentre os sistemas regionais (MAZZUOLI, 2020).

Por fim, cabe considerar que no mundo árabe não existe propriamente um sistema regional de proteção de direitos humanos, mas um tratado--regente, não tendo sido até o momento instituída uma comissão ou corte árabe de proteção dos direitos humanos. Em relação à Ásia, Mazzuoli (2020) explica que não há um sistema de proteção de direitos humanos, apesar de um primeiro passo ter sido dado com a aprovação de uma Declaração de Direitos Humanos em 2012, pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). Porém, trata-se de um documento bastante limitado, tendo em vista que grandes potências econômicas e políticas da região, como Japão, China, e Índia, não fazem parte dessa associação.

Programas de proteção aos direitos humanos no Brasil

Como exposto anteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos serviu de grande inspiração para a Constituição Federal (CF) de 1988, incorporando seus valores e estando em plena consonância com ela. São diversos os dispositivos constitucionais relacionados aos direitos humanos: que a dignidade humana é um dos fundamentos da República brasileira (art. 1º, III, CF, BRASIL, 1988); os direitos e garantias fundamentais expressos no art. 5º da CF, incluindo, o princípio da legalidade, da inocência, da liberdade, igualdade, além de muitos outros direitos sociais. A Constituição estabelece ainda, em seu art. 5º, § 2º, que os direitos fundamentais expressos no seu art. 5º não excluem outros expressos nela mesmo ou aqueles previstos em tratados internacionais que tenham o Brasil como signatário. Nesse âmbito, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados por três quintos dos membros do Congresso, serão equivalentes às emendas Constitucionais (art. 5º, § 3º, CF, BRASIL, 1988).

A proteção dos direitos humanos ocorre de diversos modos e pela ação de diversos poderes e órgãos do Estado, em razão da incorporação das normas de direitos humanos pela legislação constitucional e infraconstitucional. Diversas normas de direitos humanos têm aplicação direta e imediata pela sua previsão legal, seja como base principiológica para a resolução de conflitos sociais, seja como *lex*, como norma direta para a resolução de algum conflito. Do mesmo modo, as políticas públicas do Poder Executivo também devem se nortear pelos direitos humanos, na sua promoção por meio de programas que promovam diretos sociais, direitos de liberdade ou de solidariedade. O Legislativo também tem o poder/dever de garantir os direitos humanos, tal como ao editar leis que os promovam de modo direto ou indireto.

A CF está em pleno compasso com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas os direitos humanos e as relações internacionais são dinâmicas e surgem constantemente novos direitos que passam a ser considerados direitos humanos, que acabam sendo, de algum modo, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. É comum também que os direitos humanos precisem de ações específicas para sua viabilização. O direito de igualdade, por exemplo, envolve diversas ações específicas e normas que buscam promover a igualdade de gênero e raça, dentre muitas outras. Quando essas normas e ações têm a legislação brasileira como fonte, sua aplicação ocorre sem grandes entraves.

Entretanto, existe atualmente um contexto de globalização e de internacionalização de normas, com o estabelecimento tratados e compromissos entre Estados para a promoção dos direitos humanos. As normas de direitos humanos que provêm de tratados internacionais devem ser aprovadas pelo Congresso para validade no ordenamento jurídico interno. O art. 5º, § 3º, da CF, adicionado pela Emenda Constitucional (EC) nº45/2004, passou a estabelecer que os tratados e convenções em matéria de direitos humanos aprovados “em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (art. 5º, § 3º, CF, BRASIL, 1988, documento *on-line*). O rito especial e o quórum qualificado exigido são os mesmos necessários para a aprovação de emendas à Constituição. Os tratados e convenções aprovados desse modo possuem, portanto, a mesma eficácia e hierarquia que as normas constitucionais.

Antes da referida emenda, a eficácia dos tratados em matéria de direitos humanos seguia a regra geral de aprovação prevista no art. 47 da CF, que prevê a necessidade de aprovação por maioria simples no Congresso Nacional. Houve por muito tempo o debate do *status* do tratado frente a legislação nacional. Antes da EC nº 45/2004, o entendimento majoritário adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) era de que os tratados são normas supralegais, definidas como aquelas inferiores à Constituição, mas acima das demais espécies de normas. Segundo Portela (2017), em se tratando especificamente das normas de direitos humanos, é necessário considerar sua vinculação à dignidade da pessoa humana.

Ainda Portela (2017) fornece o principal exemplo da supralegalidade dos tratados em matéria de direitos humanos: o caso da prisão do depositário infiel. A Constituição autoriza, mas não determina, a prisão civil em duas hipóteses: do devedor de pensão alimentícia e do depositário infiel (art. 5º, LXVII, CF, BRASIL, 1988). Por sua vez, o Código Civil prevê a prisão do depositário infiel (art. 652, CC, BRASIL, 2002). Entretanto, o Brasil é signatário do Pacto de

San José da Costa Rica (1969), que somente admite a prisão civil no caso de dívida de alimentos. Em razão disso, o STF, por meio da Súmula Vinculante 25, e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio da súmula 419, consolidaram o entendimento de que é ilícita a prisão do depositário infiel. O fundamento é o *status* de supralegalidade dos tratados em matéria de direitos humanos, não podendo ser revogados, mesmo por normas ordinárias mais recentes. Ressalta-se que a Constituição em si não proíbe, mas tampouco determina, a prisão de depositário infiel. Por esse motivo, a legislação infraconstitucional sobre a prisão do depositário infiel é considerada inaplicável em razão da supralegalidade do tratado internacional que a proíbe. Os tratados internacionais em matéria de direitos humanos têm tal aplicabilidade fundamentada no art. 5º da CF. Assim, em matéria de direitos humanos, a jurisprudência brasileira, em consonância com a doutrina, entende pela prevalência nas normas que melhor protejam a pessoa ou indivíduo, por aplicação do chamado princípio da primazia da norma mais favorável.

Contudo, o art. 5º, § 3º, da CF passou a exigir o quórum qualificado para que os tratados em direitos humanos tenham o *status* constitucional, gerando outros debates na doutrina. O primeiro deles é que, por uma leitura literal do §3º, o Poder Legislativo não estaria obrigado a aprovar os tratados em matérias de direitos humanos pelo quórum qualificado, mas somente o faria se discricionariamente quisesse conferir *status* de emenda à Constituição ao tratado, gerando a possibilidade de dois *status* aos tratados: os aprovados por maioria simples — rito do art. 47 da CF — com o *status* de norma supralegal, enquanto os aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, da CF teriam o *status* de emenda à Constituição, conforme explicam Mazzuoli (2020) e Portela (2017).

Na prática, desde a vigência da EC nº45/2004, todos os tratados em matéria de direitos humanos foram submetidos ao rito do art. 5º, § 3º, da CF, que exige o quórum qualificado para aprovação, o que reforça o posicionamento de que se criou um quórum especial para aprovação dos tratados em direitos humanos, recepcionáveis como emendas à Constituição, excluindo a possibilidade de sua submissão ou aprovação por outros ritos. Posicionamentos doutrinários acompanham essa tese, como o de Portela (2017).

Dentre as diversas discussões doutrinárias sobre o art. 5º, § 3º, da CF, existe outra também relevante. Antes da EC nº45/2004, o STF definiu o *status* de supralegalidade dos tratados em matéria de direitos humanos. À época, exigia-se a aprovação deles apenas por maioria simples. Por esse motivo, parece haver ainda uma dupla forma de encarar os tratados em matéria de direitos humanos: os tratados aprovados antes da EC nº45/2004 teriam o *status* de supralegalidade (quórum simples, art. 47 da CF), recepcionados por força

do art. 5º, § 2º, da CF; e os tratados aprovados após a EC nº 45/2004 (quórum qualificado) teriam *status* de emenda à Constituição, conforme passou a estabelecer o art. 5º, § 3º, da CF. Por esse motivo, há entendimentos variados: há os defendem que os tratados aprovados por maioria simples devem ser submetidos ao quórum qualificado para sua recepção como emenda à constituição, afirmando a existência desse duplo *status* dos tratados, de acordo com a data de aprovação e ao quórum a que foi submetido; e há também os que defendem que todos os tratados têm natureza de emenda à constituição, como explica Mazzuoli (2020).

No âmbito governamental, foram editados três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH): PNDH I, II e III. A formulação desses programas foi uma orientação da Convenção de Viena (1993), e eles objetivam promover e efetivar os direitos humanos no plano interno. Os PNDHs não são leis, e sim propostas de ações que buscam efetivar os direitos humanos em diversos âmbitos, incluindo tanto propostas legislativas quanto diretrizes para a ação de órgãos estatais. Como os PNDHs são editados mediante Decreto Presidencial (art. 84, IV, CF, BRASIL, 1988), não possuem força vinculante em si.

O PNDH I (Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996) e o PNDH II (Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002) foram editados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto o PNDH III (Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009), vigente até a atualidade, foi editado durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os três PNDHs mostraram-se relevantes para a promoção de direitos humanos. Ao se analisar os três decretos e seus anexos, são observáveis aprimoramentos e uma evolução progressiva legislativa para a ação e condução de políticas de promoção dos direitos humanos. Todos tratam, por exemplo, da promoção de igualdade e direito dos afrodescendentes, das mulheres e das pessoas com deficiência. A partir do PNDH II, passou-se a tratar dos direitos de igualdade das pessoas LGBTQIA+. Os textos também tratam claramente de metas e ações para a efetivação dos direitos humanos. Como documentos construídos conjuntamente com órgãos representantes de diversos segmentos e grupos da sociedade civil, são importantes marcos da democracia participativa.

O PNDH III, vigente na atualidade, foi implementado segundo os seis eixos orientadores examinados a seguir (BRASIL, 2009).

- Eixo Orientador I — Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil: tem como objetivos aperfeiçoar a interlocução entre o Estado e a sociedade civil, fortalecendo a democracia participativa; fortalecer os direitos humanos como fundamento para políticas públicas; e elaborar

mecanismos para avaliação e monitoramento da implementação dos direitos humanos.

- Eixo Orientador II — Desenvolvimento e Direitos Humanos: promoção do desenvolvimento sustentável e responsável, com inclusão social e econômica; valorização da pessoa humana como centro do processo de desenvolvimento; promoção e proteção dos direitos ambientais como direitos humanos.
- Eixo Orientador III — Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades: promoção de direitos das crianças e adolescentes, combate a desigualdades estruturais e garantia da igualdade na diversidade.
- Eixo Orientador IV — Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência: democratização e modernização do sistema de segurança pública; promoção de transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal; profissionalização da investigação para prevenir a violência e a criminalidade; contenção da violência institucional; garantia do direito das vítimas e proteção de pessoas ameaçadas; modernização da política de execução penal e promoção do acesso; e agilidade e efetividade da execução penal e sistema de justiça.
- Eixo Orientador V — Educação e Cultura em Direitos Humanos: promoção da política nacional em educação sobre os direitos humanos para fortalecer a cultura de direitos; implementação dos direitos humanos e princípios da democracia em todos os níveis de ensino; reconhecimento da educação não formal como um espaço para a defesa e promoção de direitos humanos; promoção da educação em direitos humanos no serviço público; e garantia do direito à comunicação democrática e acesso à informação para a consolidação dos direitos humanos.
- Eixo Orientador VI — Direito à Memória e à Verdade: reconhecimento da memória e da verdade como direitos humanos da cidadania e do dever do Estado; preservação da memória histórica e construção pública da verdade; e modernização da legislação para promover o direito à memória e a verdade como meios de fortalecimento da democracia.

O PNDH III estabelece ações programáticas que definem qual o tipo de ação é necessário para a promoção dos objetivos, segundo as diretrizes do plano. Os PNDHs estabelecem também os Ministérios responsáveis pela realização e execução de cada uma das ações programáticas. Os PNDHs representam normas definidoras de objetivos e de ações necessárias para que sejam cumpridos. A execução dessas ações ocorre no âmbito administrativo.

Fique atento

Em 10 de fevereiro de 2021, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos editou a Portaria nº 457, que criou um grupo para discutir a reformulação do PNDH. Tal portaria foi alvo de crítica e pedido de revogação por mais de 200 organizações da sociedade civil, sob o fundamento de que apenas integrantes do governo fazem parte desse grupo. Organizações e grupos da sociedade civil temem a desconfiguração e a regressão do programa na proteção e promoção de direitos humanos, em razão da falta de discussão e diálogo democrático com a sociedade.

Organizações da sociedade civil participaram da formulação de todas as três versões do PNDH. A título de exemplo, o programa atual contou com 137 encontros prévios às etapas estaduais, denominadas Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências, das quais cerca de 14 mil pessoas representantes de uma pluralidade de grupos participaram ativamente (BRASIL, 2021). Além disso, a participação apenas de membros do governo de Jair Bolsonaro é vista com desconfiança ante a possibilidade do novo programa ser construído com base em apenas uma narrativa e posicionamento ideológico, o que desfavorece sua construção democrática.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Revisão do programa nacional de direitos humanos divide deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/728581-revisao-do-programa-nacional-de-direitos-humanos-divide-deputados/. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos — PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. *Declaração de direitos do homem e do cidadão — 1789*. São Paulo: USP, [20--?]. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html. Acesso em: 13 jun. 2021.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça — 1945*. São Paulo: USP, [202-?]. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html. Acesso em: 13 jun. 2021.

DIAS, N. M. Crítica ao pensamento de Karel Vasak e Norberto Bobbio acerca do surgimento dos direitos humanos em face aos tratados e convenções internacionais. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 31, p. 59–80, 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n31/1692-8156-ilrdi-31-00059.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

FIX-ZAMUDIO, H.; MC-CREGOR, E. F. (coord.). *Influencia extranjera y trascendencia internacional*. Cidade do México: Secretaria de Cultura, INEHRM, Senado da República, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, 2017. Disponível em https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4430-influencia-extranjera-y-trascedencia--internacional-coleccion-inehrm. Acesso em: 13 jun. 2021.

HUNT, L. *A invenção dos direitos humanos*: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MAZZUOLI, V. de O. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. *In:* UNICEF. [*S. l.*]: Unicef, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 13 jun. 2021.

PORTELA, P. H. G. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário. 9. ed. Salvador: JusPODIM, 2017.

TEIXEIRA, C. M. *Manual de direito internacional público e privado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VASCONCELOS, B. A. O escravo como coisa e o escravo como animal: da Roma antiga ao Brasil contemporâneo. *Revista UFG*, ano 13, n. 12, p. 137–153, jul. 2012. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/694/o/12_15.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

Fique atento

Os *links* para *sites* da *web* fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais *links*.